

ГАДЕЛЬШИНА ЛИАНА ИЛЬГИЗОВНА

**НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2014

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты:

Дудко Игорь Геннадьевич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного и
административного права
ФГБОУ ВПО «Мордовский
государственный университет
им. Н.П. Огарева»

Учасва Екатерина Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и
административного права
ФГБОУ ВПО «Марийский государственный
университет»

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Пензенский
государственный университет»**

Защита состоится 20 июня 2014 г., в 10 часов 00 минут на заседании
Диссертационного совета Д 212.081.26 по защите на соискание ученой степени
доктора (кандидата) юридических наук при ФГАОУ ВПО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет», по адресу: 420008, Казань, ул.
Кремлевская, 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный
университет» и на сайте ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный
университет» www.kpfu.ru

Автореферат разослан « ____ » _____ 2014 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

Введение

Актуальность темы исследования. Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предусмотренная частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, определила становление и развитие регионального законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в различных сферах, непосредственно затрагивающих жизнедеятельность населения муниципальных образований.

Отношения по наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями являются одной из форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, причем одним из факторов, обуславливающих эффективность их взаимоотношений, является своевременное и полное обеспечение финансовыми средствами передаваемых государственных полномочий. Однако правоприменительная практика свидетельствует о нарушении финансовых прав органов местного самоуправления, что, в свою очередь, порождает дисбаланс интересов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

Правовой основой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выступает конституционное право органов местного самоуправления на получение материальных и финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями, являющееся, по сути, правовой гарантией финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Вместе с тем в российском законодательстве наряду с конституционным термином «передача финансовых средств» Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – «Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»») используется термин «финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий». Таким образом, сама многозначность терминов, используемых для обозначения однородной группы общественных отношений, свидетельствует о том, что вопросы передачи финансовых средств нуждаются в дополнительном исследовании, как во взаимосвязи с иными элементами института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и с конституционным институтом разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации.

Итак, постановка и исследование теоретико-правовых проблем института наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Российской Федерации и их финансового обеспечения имеет научную ценность и практическую значимость, что указывает на актуальность темы диссертационного исследования.

Состояние и степень научной разработанности темы исследования.

Несмотря на то, что проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями исследованы в трудах М.Ю. Дитятковского, Р.И. Загидуллина, Н.В. Кузнецовой, И.Х. Миннегулова, О.А. Стукаловой, М.Н. Чакаловой, В.Н. Широковских и других авторов, их финансовое обеспечение, составляющее один из аспектов института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не получило должного освещения.

В частности, юридической наукой не выработаны некоторые теоретические конструкции института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации во взаимодействии с их финансовым обеспечением, не получило комплексной разработки содержание конституционного принципа передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий, не подвергнута научному осмыслению система полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в обозначенной области взаимодействия. Недостаточно исследованными остаются условия и факторы становления и развития российского законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в контексте передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых им для осуществления отдельных государственных полномочий, а также особенности их муниципально-правового регулирования. Все это указывает на необходимость анализа теоретических проблем и сложившейся правоприменительной практики в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их финансового обеспечения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения, практика их применения, а также существующие по данной проблематике теоретические идеи и представления.

Цель диссертационного исследования заключается в формировании системного научного представления о конституционно-правовом регулировании института наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и особенностях их финансового обеспечения.

Достижение поставленной цели предполагает разрешение комплекса взаимосвязанных **задач**:

- определить содержание базовых теоретических конструкций, формирующих институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения;
- установить правовую природу передачи финансовых средств в структуре института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации;
- выявить и систематизировать критерии конституционного принципа передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий;
- установить особенности законодательного регулирования отношений по передаче органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых им для осуществления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации;
- рассмотреть вопросы передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления передаваемых государственных полномочий субъекта Российской Федерации, в системе разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации;
- систематизировать полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления передаваемых им государственных полномочий;
- определить особенности муниципально-правового регулирования отношений в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации во взаимосвязи с их финансовым обеспечением;
- исследовать правовую природу полномочий органов местного самоуправления в сфере передачи финансовых средств, необходимых им для осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, а также определить необходимость расширения прав органов местного самоуправления в указанной сфере с целью обеспечения права органов местного самоуправления на получение финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями.

Методологическую основу диссертационного исследования составили всеобщий диалектический метод научного познания, а также основанные на нем общенаучные (описание, анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, аналогия, обобщение, классификация) и частнонаучные (историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный и формально-юридический) методы исследования.

Историко-правовой метод, главным образом, применялся при изучении становления и развития российского законодательства о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями и их финансовом обеспечении.

Сравнительно-правовой метод использовался при сопоставлении норм международных правовых актов (Европейской хартии местного самоуправления, Модельного закона СНГ от 7 декабря 2002 г. «Об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»¹) с нормами российского законодательства, а также при сопоставлении законов субъектов Российской Федерации, находящихся в составе Приволжского федерального округа, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их финансовом обеспечении.

Системно-структурный метод исследования применялся при определении конституционно-правовой природы передачи финансовых средств при наделении отдельными государственными полномочиями в системе разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации.

Формально-юридический метод использовался при определении содержания таких понятий, как «государственные полномочия», «наделение государственными полномочиями», «отдельные государственные полномочия», «делегированные государственные полномочия субъекта Российской Федерации» и других.

Комплексное применение вышеуказанных методов познания правовой действительности способствовало изучению объекта диссертационного исследования с различных его сторон во взаимосвязи и взаимодействии его элементов, что позволило выполнить задачи и достичь цели диссертационного исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные разработки известных отечественных ученых в области общей теории права и государства, конституционного и муниципального права, а также финансового права.

Теоретической основой диссертации послужили труды следующих ученых-правоведов как в области общей теории права и государства, так и отраслевых юридических наук: С.А. Авакьяна, И.А.Азовкина, С.С. Алексеева, Н.П. Алешковой, В.И. Бабичева, М.И. Байтина, А.В. Безрукова, В.В. Бесчеревных, Н.С. Бондаря, О.В. Брежнева, В.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, З.И. Гадыльшиной, В.И. Гоймана, Ю.А. Горбуль, М.Ю. Дитятковского, Ю.А. Дмитриева, Б.Л. Железнова, В.Д. Зорькина, Р. Йеринга, Л.М. Карапетяна, Е.И. Козловой, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, Л.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.С. Мокрого, И.И. Овчинникова, Н.В. Постового, С.С. Собянина, Б.А. Страшуна, Е.Б. Султанова, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, В.И. Фадеева, Г.Р. Хабибуллиной, Т.Я. Хабриевой, З.Ф. Хусаинова, Г.Н. Чеботарева, М.А. Шафира, К.Ф. Шеремет, В.А. Щепачева, Е.С. Шугриной и других.

¹ Принят Постановлением № 20-11 на 20-ом Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ 07 декабря 2002 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 2003. - № 30 (ч. 2). – С. 230-249.

В ходе диссертационного исследования использовались труды следующих ученых, внесших научный вклад в исследование теории компетенции и государственных полномочий, в том числе, делегируемых органам местного самоуправления: А.А. Акмаловой, В.В. Гончарова, С.К. Дряхлова, Н.А. Игнатюк, О.С. Канавиной, Д.А. Ковачева, Н.В. Кочетковой, А.Н. Кубаркова, С.Б. Нанба, И.Г. Никитенко, К.Н. Огаркиной, Н.Л. Пешина, К.Т. Сарыкова, Г.Ф. Скрипкина, О.А. Сомовой, Н.А. Тарасьян, М.В. Тарханова, А.А. Уварова, Н.В. Ханова, Э.М. Шамсутдиновой и других.

В процессе формирования научных представлений о содержании деятельности по передаче органам местного самоуправления финансовых средств в связи с наделением их отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации диссертант обращался к трудам ученых в области исследования финансовых основ местного самоуправления, а также теории финансов и финансового права: А.М. Бабич, Е.А. Бочкаревой, С.Ю. Витте, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Д.Д. Дятленко, В.А. Зозулюк, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, А.Н. Козырина, М.А. Кузьмина, А.В. Курочкина, Л.Н. Павловой, Г.В. Петровой, Х.В. Пешковой, Н.М. Сабитовой, С.В. Савинова, Е.И. Савиновой, Н.А. Тарасьян, Н.И. Химичевой и других авторов.

Нормативную базу диссертации составили: международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также уставы и иные нормативные правовые акты муниципальных образований субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ.

Эмпирической базой исследования послужили материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, материалы Прокуратуры Республики Татарстан, а также статистические данные органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертации определяется тем, что в ней выработано системное научное представление об институте наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансовом обеспечении. В рамках указанного системного представления:

- определено содержание базовых теоретических конструкций, формирующих институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения;
- установлена правовая природа передачи финансовых средств в структуре института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации;

- выявлены и систематизированы критерии конституционного принципа передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий;

- выявлены особенности законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации отношений по передаче органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых им для осуществления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации;

- определено место вопросов передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, в системе разграничения предметов ведения в Российской Федерации;

- систематизированы полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий;

- определены особенности муниципально-правового регулирования отношений в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации во взаимосвязи с их финансовым обеспечением;

- исследована правовая природа полномочий органов местного самоуправления в сфере передачи финансовых средств, необходимых им для осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, а также обоснована необходимость расширения прав органов местного самоуправления в указанной сфере с целью обеспечения права органов местного самоуправления на получение финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Делегированные государственные полномочия субъекта Российской Федерации представляют собой отдельные полномочия (определенные правообязанности) органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемые ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации либо по предметам ведения субъекта Российской Федерации, передаваемые на основании закона субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления для временного или постоянного осуществления под контролем уполномоченных органов государственной власти субъекта Российской Федерации с передачей соответствующих материальных и финансовых средств.

2. Правовая природа передачи финансовых средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями характеризуется тем, что она представляет собой: 1) регламентированную правовыми нормами деятельность уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации по предоставлению на основании закона субъекта Российской Федерации денежных

средств органам местного самоуправления из централизованных денежных фондов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий; 2) подинститут в составе института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, то есть совокупность взаимосвязанных материальных и процессуальных правовых норм, регулирующих общественные отношения по предоставлению уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации на основании закона субъекта Российской Федерации денежных средств органам местного самоуправления из централизованных денежных фондов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий; 3) конституционный принцип института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

3. Конституционный принцип передачи финансовых средств, составляющий основу правового регулирования отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по формированию, распределению, предоставлению и использованию фондов денежных средств в целях реализации отдельных государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления, следует рассматривать как принцип института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, интегрирующий в себе следующие элементы: 1) принцип обязательности передачи финансовых средств, принцип целевого характера использования финансовых средств, принцип достаточности финансового обеспечения делегированных государственных полномочий, предусмотренные Европейской хартией местного самоуправления, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 2) принцип недопустимости установления федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации норм, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов, принцип подконтрольности использования финансовых средств, предоставленных для осуществления делегированных отдельных государственных полномочий, основанные на принципах местного самоуправления Российской Федерации; 3) принцип результативности и эффективности использования органами местного самоуправления финансовых средств, полученных для осуществления отдельных государственных полномочий, принцип достоверности и полноты отражения расходов на осуществление отдельных государственных полномочий, принцип прозрачности (открытости), вытекающие из принципов бюджетной системы Российской Федерации; 4) принцип предварительного финансового обеспечения, принцип взаимной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, принцип обеспечения баланса интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношениях по передаче финансовых средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями, обоснованные юридической наукой и правоприменительной практикой.

4. Для законодательного регулирования отношений по передаче органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых им для осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, характерны как *общие* черты, свойственные правовому регулированию отношений в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации (общеобязательность, обусловленность принципами и нормами конституционного института разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации, субординационный характер в соотношении с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации, ограниченность сроками действия), так и особенности (особый предмет законодательного регулирования, комплексный характер с приоритетом норм конституционного и бюджетного права, наличие специальной части закона субъекта Российской Федерации – методики расчета нормативов для определения общего объема предоставляемых финансовых средств, присутствие норм-расчетов).

5. В системе разграничения предметов ведения в Российской Федерации вопросы передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления делегированных им государственных полномочий, представляют собой сложносоставной предмет ведения, находящийся, во-первых, *в ведении субъекта Российской Федерации* – в части финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации, а также полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и, во-вторых, *в ведении Российской Федерации* – в части финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

6. Муниципально-правовое регулирование отношений в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации во взаимосвязи с их финансовым обеспечением является: обязательным; осуществляемым на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, ограниченными вопросами местного значения соответствующего муниципального образования, а также объемом переданных им отдельных государственных полномочий субъекта

Российской Федерации, формирующим муниципально-правовые основы и организационные условия передачи и расходования финансовых ресурсов в целях осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления, имеющим комплексный характер, подконтрольным субъекту Российской Федерации.

7. В целях обеспечения права органов местного самоуправления на получение финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями представляется целесообразным дополнить Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями: об установлении процедуры принятия органами местного самоуправления передаваемых отдельных государственных полномочий; о включении признанного судом незаконным действия (бездействия) органа государственной власти, выразившегося в непредоставлении органам местного самоуправления или передаче им в неполном объеме финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий, в перечень оснований для возникновения права органа местного самоуправления на отказ от исполнения делегированных государственных полномочий; о закреплении за органами местного самоуправления права на согласование с органами государственной власти субъекта Российской Федерации вопросов передачи органам местного самоуправления финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий и определении порядка реализации данного права законом субъекта Российской Федерации о наделении соответствующими полномочиями; о закреплении за органами местного самоуправления права на получение компенсации дополнительных затрат в случае превышения расходов на реализацию отдельных государственных полномочий над размером полученных финансовых средств; о закреплении права органов местного самоуправления на судебную защиту их финансовых прав при наделении отдельными государственными полномочиями.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в существенном дополнении:

- теории института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в части развития теоретических конструкций данного института;

- теории принципов конституционного и муниципального права в части выявления смысла и содержания принципа передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых им для осуществления отдельных государственных полномочий;

- теории компетенции в части систематизации представлений о правовой природе, особенностях, видах и содержании полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в сфере передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации;

– теории регионального и муниципального правотворчества в части конкретизации её положений об особенностях правового регулирования, а также о видах и соотношении нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования его результатов в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере наделения отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения, а также в учебном процессе в рамках дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Финансовое право» и других специальных правовых дисциплин.

В частности, в диссертационной работе обосновываются следующие предложения по совершенствованию законодательства: 1) изложить пункт 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей редакции: «Полномочия органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, могут быть установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации только в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»; 2) дополнить пункт 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» абзацем 2 следующего содержания: «Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, осуществляется в соответствии с принципами местного самоуправления, принципами бюджетной системы Российской Федерации, а также принципами: обязательности, предварительности и достаточности финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, баланса интересов и взаимной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношениях по финансовому обеспечению отдельных государственных полномочий.»; 3) установить в нормах отраслевого законодательства, закрепляющих за органами местного самоуправления полномочия, не отнесенные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, прямого указания на то, что указанные полномочия являются отдельными государственными полномочиями, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 4) в целях создания механизма привлечения к административной ответственности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации

за несоблюдение порядка финансового обеспечения отдельных государственных полномочий: а) дополнить пункт 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» абзацем 3 следующего содержания: «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации власти несут административную ответственность за несоблюдение порядка финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях», б) главу 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 15.15.17, закрепляющей состав административного правонарушения «Нарушение порядка финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления» следующего содержания: «Нарушение порядка финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, выразившееся в нефинансировании, неполном или несвоевременном финансировании отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет»; 5) внести дополнение в пункт 7.3. статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части установления права органов местного самоуправления обращаться в суд с заявлением об установлении фактов, являющихся основанием для привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Апробация и реализация результатов диссертации. Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в 16 научных публикациях автора (5 из них в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации).

Отдельные аспекты темы исследования изложены и обсуждены на итоговых научно-практических конференциях преподавателей и заседаниях круглого стола ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия» (Казанский филиал).

Выводы и предложения по теме исследования представлены на заседании Всероссийского круглого стола на тему: «Субъекты публичных правоотношений: проблемы реализации и защиты прав и интересов», 23 апреля 2013 г. г. Краснодар. ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия (Северо-кавказский филиал).

Структура диссертации определяется поставленной целью и задачами и включает в себя введение, три главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности,

определены объект, предмет, цель и задачи исследования, показаны его методологическая и теоретическая основы, приведена характеристика нормативной и эмпирической базы диссертации, раскрыта ее научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, освещена теоретическая и практическая значимость исследования и приведены сведения об апробации проделанной работы и структуре диссертации.

Первая глава **«Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: проблемы понятийного аппарата»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Теоретические конструкции института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации»* исследуются теоретические конструкции, которые, с одной стороны, являются дискуссионными («государственные полномочия», «наделение государственными полномочиями», «отдельные государственные полномочия»), а с другой – не привлекают особого внимания в научных дискуссиях («делегированные государственные полномочия субъекта Российской Федерации»).

Государственные полномочия представляют собой совокупность правообязанностей органов государственной власти и их должностных лиц в сфере определенных общественных отношений по предметам ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Легальное определение теоретической конструкции «отдельные государственные полномочия» отсутствует, что является пробелом в правовом регулировании института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В результате изучения материалов судебной практики сделан вывод о том, что возможность наделения *отдельными* государственными полномочиями означает, что объем государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, не может быть слишком велик, и эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов местного самоуправления; при решении вопроса о передаче органам местного самоуправления определенного государственного полномочия необходимо учитывать принципы местного самоуправления, а также принципы той отрасли права, которая регулирует делегируемые государственные полномочия.

Институтом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регулируются общественные отношения по передаче (делегированию) органам местного самоуправления на основании федерального закона или закона субъекта Российской Федерации отдельных полномочий (определенных прав и обязанностей) органов государственной власти для временного или постоянного осуществления под контролем государства с соответствующим материальным и финансовым обеспечением. Для обозначения указанных правоотношений в международных правовых актах, федеральном и

региональном законодательстве, актах органов местного самоуправления, а также в юридической литературе используются в основном три правовые конструкции: «наделение отдельными государственными полномочиями», «делегирование отдельных государственных полномочий», «передача отдельных государственных полномочий».

По мнению диссертанта, в целях понятийно-терминологической определенности необходимо исходить из понятий, установленных Европейской хартией местного самоуправления как международного правового акта высшей юридической силы по сравнению с национальным законодательством в области местного самоуправления, и применять в нормативных правовых актах Российской Федерации преимущественно термины: «делегирование» и «передача».

Теоретическая конструкция делегированных государственных полномочий субъекта Российской Федерации базируется на определении их как отдельных полномочий (определенных правообязанностей) органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемое им самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (закрепленные в пункте 2 статьи 26.1, пункте 2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») либо по предметам ведения субъекта Российской Федерации (определенное статьей 73 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 статьи 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), которое на основании закона субъекта Российской Федерации передается органам местного самоуправления для временного или постоянного осуществления под контролем уполномоченных органов государственной власти субъекта Российской Федерации с передачей соответствующих материальных и финансовых средств.

Второй параграф *«Передача финансовых средств в структуре института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»* посвящается теоретическим вопросам финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, как Российской Федерации, так и субъекта Российской Федерации, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Правовые нормы о передаче органам местного самоуправления финансовых средств при наделении их государственными полномочиями являются составной частью (простым институтом) комплексного института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, регулирующей однородную группу общественных отношений по финансовому обеспечению отдельных государственных полномочий.

Отношения по передаче финансовых средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Российской Федерации, субъекта Российской Федерации обозначаются в федеральном и региональном законодательстве различными терминами: помимо словосочетания «передача финансовых средств» применяются «финансовое обеспечение», «передача финансовых ресурсов», «финансирование».

Передачу органам местного самоуправления финансовых средств при наделении их государственными полномочиями можно рассматривать в трех аспектах.

Во-первых, как регламентированную правовыми нормами *деятельность* уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации по предоставлению на основании закона субъекта Российской Федерации денежных средств органам местного самоуправления из централизованных денежных фондов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий

Во-вторых, как *подинститут* в составе института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, представляющий собой совокупность взаимосвязанных материальных и процессуальных правовых норм, регулирующих общественные отношения по предоставлению уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации на основании федерального закона, закона субъекта Российской Федерации денежных средств органам местного самоуправления из централизованных денежных фондов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В-третьих, как *конституционный принцип* института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, который должен отвечать определенным критериям, представленным автором в виде составных принципов, отраженных в пункте 3 положений, выносимых на защиту.

В связи с тем, что, как правило, отдельные государственные полномочия на практике передаются на неопределенный срок, в целях совершенствования методик расчета субвенций, предлагаем возложить на высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязанность представлять законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации отчет, содержащий анализ практики применения утвержденных методик, а также предложения по их совершенствованию.

Вторая глава «Законодательное регулирование отношений по наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансовому обеспечению» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Становление и развитие российского законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их финансовом обеспечении»* исследуется генезис законодательного регулирования в Российской Федерации института

наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их финансового обеспечения.

Становление и развитие законодательства в Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также об их финансовом обеспечении условно можно разделить на пять этапов:

1) первый этап: с момента принятия Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 г.) до ратификации Европейской хартии местного самоуправления 11 апреля 1995 г. и принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) второй этап: со дня принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до принятия Бюджетного Кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г.;

3) третий этап: с принятия Бюджетного Кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

4) четвертый этап: с 6 октября 2003 г. по 2009 г. – переходный этап в развитии российского законодательства о местном самоуправлении;

5) пятый этап: с 2009 года по настоящее время – это современное состояние законодательства в Российской Федерации о местном самоуправлении, которое претерпевает непрерывное совершенствование.

Отраслевое федеральное законодательство о финансовом обеспечении делегированных государственных полномочий можно разделить на две группы: 1) предусматривающее передачу финансовых средств² и 2) не предусматривающее передачу финансовых средств, а ограничивающееся указанием на возможность наделения отдельными государственными полномочиями³. Такая практика правового регулирования обладает существенным недостатком, поскольку ведет к закреплению за органами местного самоуправления «скрытых» государственных полномочий без передачи необходимых материальных и финансовых ресурсов.

В качестве мер, направленных на восстановление финансовой самостоятельности местного самоуправления, при осуществлении ими «скрытых»

² Например, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (пункт 2 статьи 25); Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (пункт 1 статьи 6) // Российская газета. – 2008. – 30 апреля, и другие.

³ Например, Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (пункт 2 статьи 84) // Российская газета. – 2006. – 8 декабря; Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (пункт 4 статьи 49); Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (пункт 7 статьи 4) // Российская газета. – 2004. – 31 декабря, и другие.

полномочий, представляются следующие: во-первых, ведение учета «скрытых» государственных полномочий, во-вторых, установление механизма компенсации расходов, понесенных органами местного самоуправления при реализации «скрытых» полномочий, в-третьих, закрепление в нормах отраслевого законодательства, устанавливающих за органами местного самоуправления полномочия, не отнесенные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, указания о том, что данные полномочия являются отдельными государственными полномочиями, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Становление российского законодательства связывается с принятием конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в которых по-разному закрепляются основы финансового обеспечения делегированных государственных полномочий: 1) уставы субъектов Российской Федерации, *не закрепляющие* основ финансового обеспечения делегированных государственных полномочий (Саратовская, Ульяновская, Пензенская области); 2) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, содержащие положения, практически *совпадающие* с положениями части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации (Республики Башкортостан, Марий Эл, Татарстан, Удмуртская, Чувашская Республики и другие; 3) уставы субъектов Российской Федерации, содержащие положения, по содержанию *меньшие*, чем установлено Конституцией Российской Федерации (Кировская, Самарская области); 4) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, содержащие *дополнительные* гарантии в сфере финансирования делегированных государственных полномочий по сравнению с положениями Конституции Российской Федерации (Республика Мордовия, Нижегородская область).

Представляется целесообразным перенять субъектами Российской Федерации опыт Республики Мордовия, Нижегородской области по закреплению дополнительных гарантий в сфере финансового обеспечения делегированных государственных полномочий.

Итак, российское законодательство о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их финансовом обеспечении развивалось параллельно с законодательством о местном самоуправлении и бюджетным законодательством. Вместе с тем, качество правового регулирования рассматриваемой сферы не отвечает требованиям современной действительности и нуждается в совершенствовании как со стороны регионального, так и со стороны федерального законодателя.

Во втором параграфе «*Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий*» исследуется правовая природа предмета ведения «финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации», анализируются и систематизируются полномочия

органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассматриваемой сфере правоотношений.

Под полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, следует понимать права и обязанности органов и должностных лиц государственной власти субъекта Российской Федерации по предоставлению муниципальному образованию денежных средств из централизованных денежных фондов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Системный подход к исследованию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий позволил классифицировать их по содержанию на: 1) регулирующие, 2) обеспечивающие и 3) контрольные; исходя из принципа разделения властей на: 1) полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, 2) полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); 3) полномочия исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 4) полномочия иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделяются, главным образом, регуливающими и контрольными полномочиями в сфере финансирования делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий. Высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации располагает как регуливающими, обеспечивающими, так и контрольными полномочиями в рассматриваемой сфере. При этом по характеру данные полномочия осуществляются в целях обеспечения эффективного исполнения органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий.

Вместе с тем, полагаем, что правовое регулирование полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации нуждается в совершенствовании. Так, требует своего уточнения полномочие по обеспечению перечисления финансовых средств в местные бюджеты на осуществление делегированных государственных полномочий. Представляется, необходимо закрепить за исполнительным органом государственной власти полномочие по полному и своевременному обеспечению перечисления финансовых средств в местные бюджеты на осуществление делегированных государственных

полномочий, а в законе субъекта Российской Федерации о наделении соответствующими полномочиями – требование устанавливать сроки перечисления финансовых средств. На федеральном уровне ввести институт административной ответственности исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации за нефинансирование, а также неполное либо несвоевременное финансирование переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Глава третья **«Муниципальное правотворчество в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения»** включает два параграфа.

Первый параграф *«Особенности муниципально-правового регулирования отношений в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения»* посвящается анализу муниципальных правовых актов в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансового обеспечения.

Под муниципально-правовым регулированием понимается самостоятельный вид правового регулирования, который, логически продолжая процесс государственного правового регулирования, осуществляется на территории муниципальных образований непосредственно самим населением муниципального образования и (или) выборными и другими органами либо должностными лицами местного самоуправления и представляет собой нормативно-организационное воздействие на особую сферу общественных отношений (определяемую через понятия «вопросы местного значения» и «делегирующие государственные полномочия») в интересах местного сообщества и в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Муниципально-правовое регулирование отношений в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации во взаимосвязи с их финансовым обеспечением является: обязательным; осуществляемым на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, ограниченным вопросами местного значения соответствующего муниципального образования, а также объемом переданных им отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, формирующим муниципально-правовые основы и организационные условия передачи и расходования финансовых ресурсов в целях осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления, имеющим комплексный характер, подконтрольным субъекту Российской Федерации.

Муниципально-правовое регулирование случаев и порядка дополнительного использования собственных финансовых средств в уставах муниципальных образований, находящихся в составе субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, далеко от совершенства: большинство норм не отвечает требованиям ясности, полноты, непротиворечивости. К примеру, неясностью отличаются положения пункта 3 статьи 6 Устава Нижнекамского муниципального района, предусматривающие: «Совет района в пределах своих полномочий имеет право устанавливать случаи и порядок дополнительного использования материальных ресурсов и финансовых средств, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления района, для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий». При этом случаи и порядок использования собственных финансовых средств для такого участия не закреплён, не закреплено и то, как Совет может их установить (например, путем внесения изменений в Устав).

Правовые акты представительного органа местного самоуправления о бюджете муниципального образования тесно взаимосвязаны с нормами законодательства субъектов Российской Федерации: о бюджете субъекта Российской Федерации, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и другими. Это обусловлено федеративным устройством государства и публичным характером бюджетных правоотношений, в которых возникают отношения по поводу финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. При такой зависимости важно не нарушать баланс интересов государства и местного самоуправления.

В настоящее время качество муниципально-правового регулирования финансового обеспечения делегированных государственных полномочий не достигло должного уровня и требует совершенствования с учетом опыта муниципальных образований различных регионов.

Во втором параграфе *«Полномочия органов местного самоуправления в сфере передачи финансовых средств, необходимых им для осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации»* выявляется правовая природа и виды полномочий органов местного самоуправления по вопросам обеспечения финансовыми средствами отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Под полномочиями органов местного самоуправления в сфере передачи финансовых средств, необходимых им для осуществления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, понимаются взаимосвязанные права и обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимые им для самостоятельного решения вопросов образования, распределения и использования денежных фондов, обусловленных задачами и функциями местного самоуправления в сфере реализации делегированных им отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере финансового обеспечения переданных им отдельных государственных полномочий, федеральным законодательством к вопросам местного значения не отнесены. С одной стороны, данная сфера касается субвенций, учитываемых в местном бюджете, формирование, утверждение, исполнение и контроль над исполнением которого относится к вопросам местного значения. С другой стороны, указанные полномочия осуществляются в процедуре передачи органам местного самоуправления и осуществления ими отдельных государственных полномочий, следовательно, имеют двойную природу.

В настоящее время полномочия органов местного самоуправления, закрепленные на федеральном уровне, конкретизируются в региональном законодательстве и в муниципальных правовых актах.

По кругу субъектов муниципальных властеотношений рассмотрены полномочия следующих органов местного самоуправления в сфере передачи финансовых средств, необходимых им для осуществления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации: 1) полномочия представительных органов муниципальных образований; 2) полномочия главы муниципального образования; 3) полномочия местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования); 4) полномочия главы местной администрации; 5) полномочия контрольного органа муниципального образования; 6) полномочия иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Отмечается отсутствие единообразия в закреплении полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере: некоторые муниципальные образования в противовес значению института делегированных государственных полномочий не придают должного значения осуществлению отдельных государственных полномочий и вопросам их финансового обеспечения: Устав г. Йошкар-Ола при закреплении полномочий представительных органов местного самоуправления, а Устав г. Пензы при установлении полномочий исполнительно-распорядительного органа, не выделяют сферу отдельных государственных полномочий, ограничиваясь полномочиями по решению вопросов местного значения. Кроме того, в уставах муниципальных образований субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, не отражены положения части 2 статьи 17 Модельного закона СНГ «Об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» о полномочиях представительного органа местного самоуправления по установлению порядка исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, включая порядок использования финансовых средств, переданных для использования по целевому назначению в целях осуществления государственных полномочий.

В целях исполнения органами местного самоуправления делегированных отдельных государственных полномочий, *обеспеченных финансированием* автором предлагается предусмотреть специальные меры реагирования на факты неиспользования финансовых средств, предоставленных на осуществление

делегированных государственных полномочий. Такими мерами могут быть: выявление причин неиспользования финансовых ресурсов, анализ результатов выполнения задач, стоящих в рамках выполнения переданных государственных полномочий. Полученные данные могут свидетельствовать о ненадлежащем исполнении или неисполнении переданных полномочий, за которое должна следовать финансово-правовая, административная и дисциплинарная ответственность.

Контрольно-счетные органы используют свои полномочия не в полной мере, поскольку их контрольные функции в области финансового обеспечения отдельных государственных полномочий сводятся в основном к контролю за расходованием финансовых средств, не затрагивая вопросы своевременности и полноты их поступления.

Несмотря на закрепление за органами местного самоуправления достаточно широкого круга полномочий в сфере финансового обеспечения переданных им отдельных государственных полномочий, на практике распространены факты ненадлежащего их финансирования. Поэтому в целях защиты финансовых интересов органов местного самоуправления при наделении отдельными государственными полномочиями целесообразно расширить права данных органов в правоотношениях по наделению отдельными государственными полномочиями и их финансовому обеспечению.

Автором исследована возможность *добровольного осуществления органами местного самоуправления за счет средств местного бюджета государственных полномочий*, которые им не переданы в соответствии со статьями 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но участие в осуществлении которых предусмотрено федеральными законами (пункт 4.1 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), в результате сделан вывод о том, что институт «добровольных полномочий органов местного самоуправления» в настоящее время является излишним по следующим причинам: во-первых, на органы государственной власти возложены государственные задачи, для выполнения которых они созданы, а данный институт выступает своеобразной «лазейкой» для перекладывания ответственности со стороны государства на муниципалитеты; норма о добровольных полномочиях фактически представляет собой средство давления региональных властей на местную власть, что посягает на финансовую самостоятельность местного самоуправления. Во-вторых, современное состояние местного самоуправления в России не достигло такого уровня, когда муниципальное образование может свободно позволить себе исполнять некоторые приближенные к населению государственные функции; финансовое состояние большинства муниципальных образований таково, что решение вопросов местного значения зачастую дается им с большими трудностями; после вопросов местного значения у муниципалитетов есть более приоритетные задачи – например, предоставление дополнительных социальных гарантий своим гражданам (абзац 2 пункта 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации). В-третьих, правовое регулирование данного института весьма далеко от совершенства, содержит внутренние противоречия, которые делают невозможным единообразное, эффективное правоприменение без ущерба интересам местного самоуправления, населения и государственной власти. В-четвертых, законодательством уже предусмотрены наиболее удачные правовые конструкции, позволяющие органам местного самоуправления исполнять отдельные государственные полномочия.

В заключении в обобщенном виде формулируются наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Гадельшина Л.И. Понятие финансового обеспечения делегированных государственных полномочий субъекта Российской Федерации / Л.И. Гадельшина // Бизнес в законе. – 2012. - № 2. – С. 14 – 19. (0,5 п.л.).
2. Гадельшина Л.И. Содержание финансового обеспечения делегированных государственных полномочий субъекта Российской Федерации / Л.И. Гадельшина // Ученые записки Казанского университета. Сер. Гуманитарные науки. – 2012. – Том. 154, кн. 4. – С. 40-45. (0,5 п.л.).
3. Гадельшина Л.И. К вопросу о понятии «государственное полномочие» / Л.И. Гадельшина // Вестник экономики, права и социологии. – 2012. - № 2 – С. 121 – 124. (0,6 п.л.).
4. Гадельшина Л.И. Виды полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий / Л.И. Гадельшина // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. – 2013. – Вып. 4. - № 2-4. – С. 117 – 120 (0,4 п.л.).
5. Гадельшина Л.И. Содержание принципа передачи финансовых средств органам местного самоуправления, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий / Л.И. Гадельшина // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 1. – С.35 – 38 (0,4 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

6. Гадельшина Л.И. Понятие финансовой сферы местного самоуправления в Российской Федерации. / Л.И. Гадельшина. - Казань: Ученые записки. Том 4. Сборник статей преподавателей Казанского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2008. – С. 120 – 137. (1 п.л.).
7. Гадельшина Л.И. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации в бюджетной сфере. / Л.И. Гадельшина. – Казань: Ученые записки. Том 5. Сборник статей преподавателей Казанского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2009. С. 148-168. (1,25 п.л.).
8. Гадельшина Л.И. Актуальные вопросы муниципального финансового контроля / Л.И. Гадельшина. – Казань: Ученые записки. Том 6. Сборник

- статей преподавателей Казанского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2010. С. 195-205. (0,3 п.л.).
9. Гадельшина Л.И. К содержанию понятия «делегированные государственные полномочия» в юридической науке / Л.И. Гадельшина. – Казань: Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. Выпуск 13. – Казань: Казан. ун-т, 2012. – С. 119 – 122. (0,5 п.л.).
 10. Гадельшина Л.И. Виды государственных полномочий, делегируемых органам местного самоуправления, и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации / Л.И. Гадельшина. – Казань: Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск 7): Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсетсервис». - 2012. – С. 188 – 194. (0,5 п.л.).
 11. Гадельшина Л.И. Финансовое обеспечение делегированных государственных полномочий субъекта Российской Федерации: содержание, назначение / Л.И. Гадельшина. - Казань: Ученые записки. Том 8. Сборник статей преподавателей Казанского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2012. – С. 345 – 350. (0,4 п.л.)
 12. Гадельшина Л.И. Значение конституционного правосудия в бюджетной сфере / Л.И. Гадельшина. // Материалы круглых столов. Выпуск 3. Сборник статей. – Казань: КФ ФГБОУВПО «РАП». – 2012. – С. 121 – 129. (0,5 п.л.).
 13. Гадельшина Л.И. Законодательство субъектов Российской Федерации в области финансирования отдельных государственных полномочий, делегируемых органам местного самоуправления (на примере Приволжского федерального округа) / Л.И. Гадельшина // Научный Татарстан. – 2013. - № 2. – С. 148 – 156. (0,5 п.л.).
 14. Гадельшина Л.И. Конституционно-правовая природа компетенции органов государственной власти государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегированных полномочий субъекта Российской Федерации / Л.И. Гадельшина // Научный Татарстан. – 2013. - № 3. – С. 150 – 155. (0,4 п.л.).
 15. Гадельшина Л.И. Полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа). / Л.И. Гадельшина - Казань: Ученые записки. Том 9. Сборник статей преподавателей Казанского филиала ФГБОУВПО «Российская академия правосудия», 2013. – С. 52 – 58 (0,5 п.л.).
 16. Гадельшина Л.И. Теоретические основы полномочий органов местного самоуправления в сфере финансового обеспечения делегированных полномочий субъекта Российской Федерации / Л.И. Гадельшина. - Казань: Ученые записки. Том 9. Сборник статей преподавателей Казанского филиала ФГБОУВПО «Российская академия правосудия», 2013. – С. 58 – 62. (0,3 п.л.).

Подписано в печать 25.03.2014 г. Формат 60×84 ¹/₁₆
Тираж 100 экз. Усл. печ. л. 1,75

Отпечатано в множительном центре
Института истории АН РТ
г. Казань, Кремль, подъезд 5
Тел. (843) 292-95-68, 292-18-09